Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/4379

17. 04. 96

Antrag

der Abgeordneten Kerstin Müller (Köln), Amke Dietert-Scheuer, Christa Nickels, Cem Özdemir, Volker Beck (Köln), Rezzo Schlauch und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Menschenrechtlich orientierte Asyl- und Flüchtlingspolitik

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Am 26. Mai 1993 hat der Deutsche Bundestag nach langen öffentlichen Diskussionen einschneidende Änderungen des Asylrechts beschlossen. Das so geänderte Asylrecht ist am 1. Juli 1993 in Kraft getreten. Seither sind zunehmend unvertretbare Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen auf den Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen festzustellen. Die Lücke zwischen Schutzbedürfnis und Asylgewährung wird immer größer. Zudem müssen sich zunehmend die Gerichte – bis hin zum Bundesverfassungsgericht – mit der Auslegung und Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen befassen. Von einer Lösung des sog. Asylproblems kann keine Rede sein. Statt dessen wurden die Probleme verschoben. Aus dem sog. Asylproblem wurde ein Abschiebeproblem gemacht und damit ein Menschenrecht demontiert.

Asylgesetzgebung und -praxis müssen sich daran messen lassen, ob sie den Schutz von politisch Verfolgten und Flüchtlingen sicherstellen können. Maßstab einer Bewertung darf nicht, wie es im Asylerfahrungsbericht des Bundesministeriums des Innern zum Ausdruck kommt, die rein statistische Betrachtung des Rückgangs oder Anstiegs der Asylbewerberzahlen sein. Gegenwärtig ist aber nicht mehr gewährleistet, daß politisch Verfolgte Asyl finden. Ein Grundkonsens deutscher Asylpolitik ist hierdurch gebrochen. Zudem spiegelt sich im lückenhaften Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen die mangelhafte Umsetzung der Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention in innerstaatliches Recht wider.

Es ist daher an der Zeit, kritisch Bilanz zu ziehen. Der Deutsche Bundestag hat eine sorgfältige Überprüfung der gesetzlichen Bestimmungen anhand der praktischen Erfahrungen und Auswirkungen vorzunehmen. Die Korrektur gesetzgeberischer Fehlgriffe darf nicht den Gerichten überlassen bleiben, sondern muß vom Deutschen Bundestag selbst geleistet werden. So lange dies nicht auf grundgesetzlicher Ebene möglich ist, müssen auf einfachgesetzlicher Ebene die notwendigen Schritte hierfür getan werden. Diesem Anliegen dient der vorliegende Antrag ebenso wie dem

Ziel, die deutsche Flüchtlingsgesetzgebung mit menschenrechtlichen Grundsätzen und internationalen Bestimmungen zum Schutz von Flüchtlingen in Einklang zu bringen.

A. Politisches Asyl

Auch nach der Änderung des Grundgesetzes in Artikel 16 a bleibt die Bundesrepublik Deutschland nach menschen- und völkerrechtlichen Grundsätzen zum Schutz von politisch Verfolgten und Flüchtlingen verpflichtet. Jeder, der hier geltend macht, des Schutzes vor politischer Verfolgung oder schweren Menschenrechtsverletzungen zu bedürfen, hat Anspruch auf eine inhaltlich umfassende und rechtsstaatlich einwandfreie Prüfung seines Schutzbedürfnisses.

1. Zugang zum Asylverfahren

Die Verweigerung des Zugangs zum Asylverfahren widerspricht dem völkerrechtlichen Refoulement-Verbot und dem im Grundgesetz verankerten Schutz der Menschenwürde. Sie ist allenfalls zulässig, wenn die Bundesrepublik Deutschland im Einzelfall sicherstellt, daß ein anderer Staat diese Prüfung übernehmen kann und wird. Jeder politische Flüchtling tritt zunächst als Asylbewerber in Erscheinung; daher gebietet der Schutz von Flüchtlingen es, Asylbewerber bis zu einer Entscheidung über ihren Status auf der Grundlage der Vermutung, sie könnten politische Flüchtlinge sein, zu behandeln.

a) Drittstaatenregelung

Die Verweigerung einer Prüfung des Schutzbegehrens in Fällen von Personen, die durch einen angeblich „sicheren Drittstaat" gereist sind, ist unzulässig. Eine Rückschiebung in einen anderen Transitstaat wäre nur dann zulässig, wenn aufgrund völkerrechtlicher Vereinbarung und in jedem Einzelfall sichergestellt wird, daß dieser Staat bereit und in der Lage ist, die Flüchtlingseigenschaft in einem fairen Verfahren entsprechend den Standards des internationalen Flüchtlingsrechts zu überprüfen und ggf. den Schutzsuchenden dauerhaft aufzunehmen. Zudem müssen ausreichende Lebensbedingungen gewährleistet sein. Ob diese Voraussetzungen im Einzelfall gegeben sind, muß der gerichtlichen Überprüfung vor Vollzug der „Überstellung" zugänglich sein. Eine solche Überprüfung kann nur dann vorgenommen werden, wenn der Drittstaat, über den der Zufluchtsuchende eingereist sein soll, konkret feststeht. Eine „Drittstaatenregelung", die den automatischen Ausschluß aller Asylsuchenden, die auf dem Landweg in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sind, vom Verfahren vorsieht, widerspricht dem auf dem Gedanken der Schutzbedürftigkeit basierenden Grundrecht auf Asyl und rechtsstaatlichen Grundsätzen.

Die seit dem 1. Juli 1993 praktizierte Drittstaatenregel wird diesen Grundsätzen nicht gerecht. An der Grenze führen die Bestimmungen dazu, daß jegliche Berufung auf Verfolgung oder drohende menschenrechtswidrige Behandlung

ausgeschlossen ist. Damit wird die Drittstaatenregelung restriktiver gehandhabt als im Grundgesetz vorgesehen. Denn Artikel 16 a Abs. 2 GG verwehrt nur die Berufung auf das Asylrecht, nicht jedoch auf Schutz vor menschenrechtswidriger Behandlung. Im Asylverfahren selbst führen die Bestimmungen regelmäßig dazu, daß politisch Verfolgten, deren Verfolgteneigenschaft durch das Bundesamt oder die Gerichte festgestellt wurde, der Status als Asylberechtigte verwehrt wird und sie auf den minderen Status des Schutzes durch § 51 AuslG verwiesen werden. Damit benachteiligt die Drittstaatenregelung gerade die „wirklich politisch Verfolgten".

b) Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten

Die derzeitige Praxis, Schutzsuchende im Rahmen von Rückübernahmeabkommen ohne Rücksicht auf ihr weiteres Schicksal einem anderen Staat anzudienen, widerspricht den menschen- und völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland, u. a. aus der Genfer Flüchtlingskonvention (Artikel 33 I GFK). Die von der Bundesrepublik Deutschland mit anderen Staaten vereinbarten Rückübernahmeabkommen treffen keine Unterscheidung zwischen Personen, die sich auf Schutzbedürftigkeit berufen, und anderen Personen, die die Voraussetzungen für eine legale Einreise nicht erfüllen. Sie enthalten auch keine Bestimmungen, die sicherstellen, daß ein Asylgesuch in dem Drittstaat auf seine Berechtigung geprüft wird. Eine Weiterschiebung in einen anderen Staat („Viertstaat") und letztlich den Verfolgerstaat ist ebenfalls nicht ausgeschlossen. Auch das maßgeblich auf Betreiben der Bundesregierung von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union verabschiedete „Bilaterale Modell-Rückübernahmeabkommen" entbehrt jeder Sicherheitsbestimmungen für Asylbewerber. Da auch die Deutschland umgebenden „sicheren" Drittstaaten ihrerseits Rückübernahmevereinbarungen mit Nachbarstaaten geschlossen haben oder noch abschließen werden, ist die Gefahr einer unzulässigen Kettenabschiebung bis in den Verfolgerstaat gegeben.

c) Schengener Zusatzabkommen und Dubliner Asylkonvention

Das Schengener Zusatzabkommen bietet keine Gewähr dafür, daß einem Asylsuchenden im Vertragsgebiet der Zugang zu einem Asylverfahren offensteht. Nach Artikel 29 Abs. 2 haben sich die Vertragsstaaten vielmehr vorbehalten, Asylsuchende in Drittstaaten außerhalb des Vertragsgebiets zurückzuschieben. Im übrigen zeigen erste Erfahrungen mit der Durchführung des Abkommens, daß selbst zwischen den Unterzeichnerstaaten häufig keine Übereinstimmung über die Zuständigkeit zur Bearbeitung von Asylanträgen zu erzielen ist. Diese Situation wird sich auch mit dem Inkrafttreten der Dubliner Konvention nicht ändern. Denn die für Einwanderungsfragen zuständigen Mi-

nister der EU haben vereinbart, daß jeder Mitgliedstaat zunächst die Drittstaatenregelung anwenden soll, bevor geprüft wird, welcher andere Mitgliedstaat eventuell nach der Dubliner Konvention für die Überprüfung eines Asylbegehrens zuständig ist. Aber selbst für den Fall, daß eine Überstellung an den im Rahmen der Dubliner Konvention zuständigen Staat erfolgt, behalten sich die Staaten vor, die Drittstaatenregelung nach Maßgabe des nationalen Rechts anzuwenden. Dies wird dazu führen, daß zunächst immer versucht wird, einen Staat außerhalb der EU zu finden, an den ein Asylsuchender verwiesen werden kann.

d) Visumsbestimmungen und Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen

Die Einführung der Visumspflicht für bestimmte Länder sowie die Androhung von Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen dienen häufig in erster Linie der Verhinderung der Einreise von Asylsuchenden. Im Zusammenwirken mit anderen auf die Verhinderung der Einreise und damit die Verweigerung des Zugangs zum Asylverfahren gerichteten Maßnahmen (Drittstaatenregelung, Rückübernahmeabkommen) führen Visumsbestimmungen und Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen dazu, daß Schutzsuchenden die Flucht erheblich erschwert und das Erreichen eines sicheren Zufluchtlandes auf legalem Wege unmöglich gemacht wird.

e) Zurückschiebung Minderjähriger

Ausländische Kinder und Jugendliche, die unbegleitet in die Bundesrepublik Deutschland einreisen wollen, sind in aller Regel nicht in der Lage, ihre tatsächlichen Einreisegründe zu nennen. Nicht alle können deutlichmachen, daß sie Zuflucht und damit Asyl in Deutschland suchen. In vielen Fällen werden minderjährige Flüchtlinge nicht zur Anhörung vor dem Bundesamt zugelassen, sondern, ohne daß die näheren Gründe für das Einreisebegehren ermittelt werden, direkt in ihr Herkunftsland zurückgeschoben. Damit werden diese Kinder und Jugendlichen gerade im Hinblick auf ihr Alter und ihre fehlenden Fähigkeit, sich artikulieren zu können, besonders benachteiligt.

Die Bundesrepublik Deutschland verstößt durch diese Praxis gegen das Haager Minderjährigenschutzabkommen und gegen die VN-Kinderrechtskonvention vom 20. November 1989, welche die Bundesrepublik Deutschland am 26. Januar 1990 unterzeichnet hat. Nach Artikel 20 der Kinderrechtskonvention z. B. hat jedes Kind, das vorübergehend oder dauernd aus seiner familiären Umgebung herausgelöst wird, Anspruch auf den besonderen Schutz und Beistand des Staates.

2. Ausgestaltung des Asylverfahrens

Das in der Bundesrepublik Deutschland vorgesehene Verfahren zur Feststellung der Verfolgteneigenschaft ist das Asylverfahren. Es muß daher sichergestellt sein, daß alle Schutzgesu-

che vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in einem umfassenden und fairen Verfahren im Einzelfall geprüft werden. Die Anforderungen an ein solches Verfahren sind Ausfluß und Bestandteil des unantastbaren Kernbereichs der Grundrechte. Das Grundrecht auf Asyl ist ganz wesentlich auch ein Verfahrensrecht.

a) „Sichere" Herkunftsstaaten

Das Konzept sicherer Herkunftsstaaten widerspricht dem Individualcharakter des Grundrechts auf Asyl und ist daher abzulehnen. Die Herkunft aus einem bestimmten Staat sagt nichts über die Gefährdung im Einzelfall aus.

b) Flughafenverfahren

Das nochmals verkürzte Sonderverfahren auf Flughäfen ist rechtsstaatlich nicht hinnehmbar und wegen der mit ihm verbundenen menschlichen Härten unerträglich. Seine willkürliche Anwendung hängt nicht nur vom Herkunftsstaat des ihm Unterworfenen und der Ausstattung mit gültigen Reisedokumenten ab, sondern auch davon, über welchen deutschen Flughafen der Betreffende einreisen will. Es ist jedoch geradezu kennzeichnend für Flüchtlinge, ohne gültige Papiere fliehen zu müssen. Eine ausführliche Darlegung der Asylgründe unmittelbar im Zusammenhang mit der Einreise ist vielen politisch Verfolgten kaum möglich. Das Flughafenverfahren setzt zudem die Entscheider unter Druck, Asylanträge als offensichtlich unbegründet abzulehnen, da nur so die Einreise verhindert werden kann. Der weitere Gang des Verfahrens hängt entscheidend von Zufälligkeiten, wie der Verfügbarkeit und dem unermüdlichen Einsatz der Flughafensozialdienste und Rechtsanwälte, ab. Da zudem auch das Verwaltungsgericht ohne mündliche Anhörung des Betroffenen im schriftlichen Verfahren entscheidet, wird der Betroffene selbst zum Objekt des Verfahrens reduziert. Die Unterbringungs- und Betreuungssituation während der Periode des Abwartens auf dem Flughafengelände ist unzureichend; die Kostentragungspflicht ungeklärt. Besonders unerträglich ist diese Situation für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die im Flughafenverfahren wie Erwachsene behandelt werden.

c) Verfahren vor dem Bundesamt

Die Ausgestaltung und Qualität des Verfahrens vor dem Bundesamt birgt die große Gefahr, daß Schutzbedürftige nicht mehr erkannt werden. Denn das Kernstück des Verfahrens, die persönliche Anhörung des Asylsuchenden, wird dieser Funktion zunehmend weniger gerecht. Die Befragung zielt häufig mehr auf die Modalitäten der Flucht als auf das Verfolgungsschicksal und ist von dem Bemühen geprägt, dem Antragsteller vermeintliche Widersprüche nachzuweisen. Verständigungsprobleme, auch bedingt durch unzulängliche Dolmetscher, sind verbreitet. Eine weitere Aufklärung des Sachverhalts findet nur unzureichend statt oder unterbleibt gänzlich; Erkenntnismittel

werden nicht erschöpfend herangezogen, vielmehr stützen sich Entscheider nahezu ausschließlich auf Auskünfte des Auswärtigen Amts. Die Bescheide stammen zu großen Teilen aus dem Textautomaten und lassen häufig eine Würdigung des Einzelschicksals vermissen. Eine selbständige Prüfung von Abschiebungshindernissen findet in aller Regel nicht statt.

Besondere Probleme ergeben sich bei der Befragung von Frauen und Kindern. Die derzeitige Ausgestaltung des Asylverfahrens legt insbesondere Frauen, die frauenspezifische Verfolgungen erlitten haben, erhebliche Stolpersteine in den Weg, die ihnen das Vorbringen ihrer Verfolgungsgründe erschweren oder ganz unmöglich machen.

Kinder werden auch im Verfahren vor dem Bundesamt bereits ab 16 Jahren wie Erwachsene behandelt, mit der Folge, daß sie keinen Vormund erhalten. Insbesondere alleinreisende minderjährige Flüchtlinge bedürfen aber eines besonderen Schutzes und besonderer Hilfestellungen.

d) Verkürzte Rechtsmittelfristen und begrenzte verwaltungsgerichtliche Kontrolle

Die Mängel des verwaltungsbehördlichen Verfahrens können in Anbetracht der verkürzten Rechtsmittelfristen und der begrenzten verwaltungsgerichtlichen Kontrollmöglichkeiten kaum behoben werden. Innerhalb der kurzen Fristen ist es Asylbewerbern kaum möglich, einen Rechtsbeistand für ein gerichtliches Verfahren zu finden. Ohne Rechtsbeistand ist das zunehmend kompliziertere Verfahren für den Rechtsuchenden jedoch nicht mehr durchschaubar und nicht zu bewältigen, der Rechtsschutz in der Praxis also weiter verkürzt. Die Rechtsverfolgung für Asylbewerber ist einem Lotteriespiel nicht unähnlich. Sofern nicht die Gerichte die eigentlich dem Bundesamt obliegende Sachverhaltserforschung im Einzelfall nachholen, besteht die Gefahr der Abschiebung eines politisch Verfolgten.

Die gesetzlich vorgegebenen Entscheidungsfristen tragen dazu bei, daß gerichtliche Entscheidungen nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt getroffen werden. Die Zuständigkeit des Einzelrichters, der Beschwerdeausschluß und die Zulassungsbedürftigkeit der Berufung führen zu einer weiteren Zersplitterung der Rechtsprechung.

B. Schutz von Flüchtlingen

Gegenwärtig wird die Bundesrepublik Deutschland ihren Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention nicht in vollem Umfang gerecht, da sie die zentrale Bestimmung des Artikels 33 I GFK (Refoulement-Verbot) in Verbindung mit der Flüchtlingsdefinition nach Artikel 1 GFK nur unzureichend in innerstaatliches Recht umgesetzt hat.

1. Flüchtlingsdefinition

Im Gegensatz zur Auslegung der Flüchtlingsdefinition in den meisten Staaten, in denen die Genfer Flüchtlingskonvention direkt angewendet wird, und im Widerspruch zur Auffassung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) wird nach der einschränkenden Rechtsprechung zu § 51 Abs. 1 AuslG in der Bundesrepublik Deutschland unter politischer Verfolgung grundsätzlich nur staatliche Verfolgung verstanden, die die effektive Gebietsgewalt des Staates voraussetzt. So ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 18. Januar 1994 – 9 C 48.92) Voraussetzung für die Annahme einer politischen Verfolgung, daß die Verfolgungshandlungen vom Staat ausgehen oder ihm zurechenbar sind. Ist keine staatliche Hoheitsgewalt vorhanden, die die staatliche Gewalt in ihrem Gebiet durchsetzen kann, dann wird das Vorliegen einer politischen Verfolgung sowohl nach Artikel 16 a GG als auch hinsichtlich des Abschiebungshindernisses nach § 51 Abs. 1 AuslG verneint. Diese Auffassung führt dazu, daß insbesondere Flüchtlingen aus Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten wie Angola, Liberia, Somalia, Ruanda und Afghanistan die Asylanerkennung bzw. die Feststellung des Vorliegens politischer Verfolgung verwehrt wird. In eindeutigem Widerspruch zur Rechtsprechung in anderen Staaten werden so Flüchtlinge, die infolge eines Bürgerkriegs von nichtstaatlicher Verfolgung betroffen sind, aus dem Flüchtlingsbegriff „herausdefiniert". Diese Reduzierung des Flüchtlingsbegriffs wird den völkerrechtlichen Vorgaben nicht gerecht.

Im übrigen werden völkerrechtliche Vorgaben auch durch die im Rahmen der EU vereinbarten Kriterien für eine gemeinsame Interpretation des Flüchtlingsbegriffs im Sinne von Artikel 1 A der Genfer Flüchtlingskonvention unterlaufen. Der hierzu auf der Tagung des Rates für Inneres und Justiz vom 23. November 1995 angenommene Gemeinsame Standpunkt reduziert den Flüchtlingsbegriff auf ein gefährlich niedriges Niveau und untergräbt in institutioneller wie materieller Hinsicht das internationale System zum Schutz von Flüchtlingen. In institutioneller Hinsicht ist der UNHCR zur Interpretation der Genfer Flüchtlingskonvention berufen, in materieller Hinsicht müssen die Vorstellungen des UNHCR Grundlage eines gemeinsamen Verständnisses der Staaten sein.

2. Schutz von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen

Personen, die im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten flüchten, können gleichwohl auch aus wohlbegründeter Furcht vor Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention fliehen. Das ist u. a. dann der Fall, wenn ein Teil der Bevölkerung gezielten Übergriffen durch Regierungskräfte oder nichtstaatliche Gruppen aufgrund ihrer ethnischen, religiösen oder politischen Zugehörigkeit ausgesetzt ist. Nichts in der Flüchtlingsdefinition deutet darauf hin, daß Personen, die aus Gebieten flüchten, in denen Krieg oder Bürgerkrieg herrscht,

von der Anwendung der Flüchtlingskonvention ausgeschlossen sein sollen.

Eine weitere Schutzlücke für Flüchtlinge insbesondere aus Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten ergibt sich aus den komplexen und dennoch lückenhaften Regelungen über Abschiebungshindernisse (§ 53 Abs. 4 und 6, § 54 AuslG). Auf dem Rücken der betroffenen Flüchtlinge wird eine heftige juristische Kontroverse über den Inhalt dieser Bestimmungen und ihr Verhältnis zueinander ausgetragen. Entscheidungsträger sind immer seltener gewillt, die vom Gesetzgeber belassenen beschränkten Möglichkeiten zur Feststellung von Abschiebungshindernissen in der Praxis anzuwenden. Der menschenrechtlich gebotene Schutz von Flüchtlingen vor kriegerischen Auseinandersetzungen, schweren Menschenrechtsverletzungen und Gefahren für Leib und Leben ist nicht mehr gewährleistet.

3. Status von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen

Die praktische Umsetzung des § 32a AuslG, mit der eine Aufnahmeregelung für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge geschaffen wurde, die diesem Personenkreis einen zeitlich befristeten Schutz außerhalb des Asylverfahrens gewähren sollte, ist immer noch nicht erfolgt, da Bund und Länder sich nicht auf eine Aufteilung der Kosten einigen können. Da gerade Flüchtlingen aus Kriegen und Bürgerkriegen zunehmend asylrechtlicher Schutz verweigert wird, ist eine Umsetzung des § 32a AuslG aber dringend geboten.

4. Abschiebehindernisse und Abschiebestopp-Regelungen

In der Praxis ist zu beobachten, daß das Vorliegen von Abschiebungshindernissen in vielen Fällen ohne jegliche inhaltliche Auseinandersetzung verneint wird. Beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge wird kaum ernsthaft geprüft, ob wegen drohender Menschenrechtsverletzungen und anderer Gefahren für Leib und Leben Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG gegeben sind.

Die Regelung des § 54 AuslG über die Aussetzung von Abschiebungen für bestimmte Gruppen von Flüchtlingen wird in der Praxis nur äußerst restriktiv angewandt, obwohl befristete Abschiebestopps in vielen Fällen als einziges Mittel verbleiben, um Menschen vor schweren Menschenrechtsverletzungen oder konkreten Gefahren für Leib und Leben in ihren Herkunftsländern zu bewahren. Die Anwendung dieser Bestimmung scheitert derzeit daran, daß der Bundesminister des Innern einem bundesweiten Abschiebestopp nur dann zustimmt, wenn unter den Bundesländern Einvernehmen besteht. Diese Praxis birgt die Gefahr, daß Menschen in Situationen abgeschoben werden, in denen ihnen ernsthafte Gefahren drohen.

5. Einholen von „Sicherheitsgarantien"

Die in jüngster Zeit entwickelte Praxis, „Garantieerklärungen" von Herkunftsstaaten über die Sicherheit vor Menschen-

rechtsverletzungen, insbesondere Folter, einzuholen, ist zu Recht auf massive öffentliche Kritik gestoßen. Entsprechenden Erklärungen über die Sicherheit vor Folter aus Staaten, in denen nach Berichten der Vereinten Nationen und von Menschenrechtsorganisationen Folter weit verbreitet ist, fehlt jegliche Glaubwürdigkeit. Im übrigen unterläuft das Einholen derartiger „Garantieerklärungen" das geltende Asyl- und Flüchtlingsrecht, das dem Schutz von Individuen verpflichtet ist und Absprachen zwischen Herkunfts- und Asylland nicht vorsieht.

6. Geschlechtsspezifische Verfolgung und Verfolgung aufgrund der sexuellen Orientierung

Seit vielen Jahren wird vom Exekutivkomitee des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen die Forderung erhoben, Frauen und Mädchen, die Opfer von geschlechtsspezifischer Verfolgung geworden sind, als Flüchtlinge anzuerkennen. Das Europäische Parlament fordert außerdem, Asylsuchenden, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung verfolgt werden, den Flüchtlingsstatus zuzuerkennen. Dennoch gibt es in der Bundesrepublik Deutschland keine Gewähr dafür, daß geschlechtsspezifische Verfolgung oder Verfolgung aufgrund der sexuellen Orientierung zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft führen. So sind z. B. Frauen, die Menschenrechtsverletzungen in Form sexueller Gewalt erlitten haben, weitgehend schutzlos gestellt. Asylanträge von Frauen, die in Bosnien Opfer von angeordneten Massenvergewaltigungen geworden waren, wurden abgelehnt und die Flüchtlingseigenschaft ebenso wie das Vorliegen von Abschiebungshindernissen verneint. Diese Praxis ist in der Öffentlichkeit zu Recht auf Unverständnis gestoßen. Das Bundesministerium des Innern hat darauf mit einem Entscheidungsstopp für Asylanträge bosnischer Asylsuchender reagiert, der dazu geführt hat, daß die Betroffenen über Jahre in einem rechtlich ungesicherten Zustand gehalten wurden.

7. Kriegsdienstverweigerer und Deserteure

Kriegsdienstverweigerer und Deserteure aus Gewissensgründen, denen in ihrem Herkunftsland eine Bestrafung droht, sind in der Bundesrepublik Deutschland nur unzureichend vor Abschiebung in ihr Herkunftsland geschützt. Dies gilt auch für Personen, die sich aus Gewissensgründen geweigert haben, sich an Bürgerkriegen oder völkerrechtswidrigen Kriegen oder Handlungen zu beteiligen.

C. Lebens- und Aufnahmebedingungen von Asylsuchenden und Flüchtlingen

1. Rechte der Konventionsflüchtlinge

Flüchtlinge, bei denen das Vorliegen der Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG (Verbot der Abschiebung politisch Verfolgter) festgestellt ist, sind Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Nach der derzeitigen Rechtslage sind sie in vielerlei Hinsicht gegenüber Asylberechtigten benachteiligt,

insbesondere hinsichtlich ihres Aufenthaltsstatus, des Familienasyls, des Rechts auf Familienzusammenführung sowie arbeits- und sozialrechtlicher Regelungen. Eine Ungleichbehandlung von Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention gegenüber Asylberechtigten ist sachlich nicht gerechtfertigt.

2. Einbürgerung von Flüchtlingen

Die Voraussetzungen für die Einbürgerung von Asylberechtigten und Flüchtlingen sind, auch im Vergleich zu anderen europäischen Staaten, äußerst restriktiv. So ist der Zeitraum des erforderlichen rechtmäßigen Aufenthalts für Asylberechtigte mit mindestens sieben Jahre zu lang angesetzt. Im übrigen werden in der Praxis Einbürgerungen erschwert, wenn die betreffenden Flüchtlinge aus der Staatsangehörigkeit ihres Herkunftslandes nicht entlassen werden. Gerade der speziellen Situation von Flüchtlingen, deren Herkunftsstaaten nicht zuletzt aus politischen Gründen eine Entlassung aus der Staatsangehörigkeit verweigern, wird dieses formelle Erfordernis nicht gerecht.

3. „Altfallregelung"

Asylsuchende, die vor Jahren ihre Anträge gestellt haben, haben längst ihren Lebensmittelpunkt in der Bundesrepublik Deutschland gefunden. Viele von ihnen haben Kinder, die hier geboren wurden, hier zur Schule gehen und mittlerweile integriert sind. Ihr Aufenthalt im Bundesgebiet ist daher als dauerhaft anzusehen. Trotz der von vielen gesellschaftlichen Gruppen, Verbänden und Kirchen wie auch von Politikerinnen und Politikern aus allen Fraktionen gesehenen Notwendigkeit einer humanitären Lösung wird diesen Menschen bislang ein asylunabhängiges Aufenthaltsrecht verweigert.

4. Minderjährige Flüchtlinge

Alleinreisende minderjährige Flüchtlinge sind eine besonders gefährdete Gruppe. Sie werden oftmals in ein Asylverfahren gepreßt, ohne daß spezielle Hilfestellungen gegeben werden. Kinder werden asyl- und ausländerrechtlich bereits ab 16 Jahren wie Erwachsene behandelt.

5. Weibliche Flüchtlinge

Belästigungen und Vergewaltigungen in hiesigen Aufnahmeeinrichtungen gehören zu den Erfahrungen vieler, besonders alleinstehender, Flüchtlingsfrauen. Häufig stellen Frauen in den Sammelunterkünften gegenüber männlichen Flüchtlingen eine absolute Minderheit dar. In vielen Unterkünften ist die Intimsphäre weiblicher Flüchtlinge nicht ausreichend geschützt. Schlafräume und Sanitärräume sind häufig nicht abschließbar, in einigen Fällen sind nicht einmal getrennte Sanitärräume für Frauen und Männer vorhanden.

6. Flüchtlinge und Vertriebene aus Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten

Aufenthaltsstatus und soziale Situation von Flüchtlingen aus Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten, die aus humanitären, rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehren können, sind in der Praxis völlig unzureichend. Die meisten dieser Flüchtlinge leben teilweise seit Jahren nur „geduldet" in Deutschland. Eine Duldung bedeutet zwar die zeitlich befristete Aussetzung der Abschiebung, schafft jedoch kein gesichertes Aufenthaltsrecht. Zusätzlich zu der damit verbundenen großen Unsicherheit sind die rechtlichen und sozialen Folgewirkungen verheerend: Die Flüchtlinge sind in ihrer Bewegungsfreiheit beschränkt und dürfen nicht reisen, Familienzusammenführung, selbst innerhalb der Bundesrepublik Deutschland, ist ausgeschlossen, Erwerbsmöglichkeiten durch Arbeitsaufnahme sind erheblich eingeschränkt, der Zugang zur beruflichen Aus- und Fortbildung ist Jugendlichen verwehrt. Angesichts der humanitären Notlage der Betroffenen ist dieser Zustand des jahrelangen Wartens in Rechtsunsicherheit und sozialer Perspektivelosigkeit nicht hinnehmbar.

7. Aufnahme von UNHCR-Mandatsflüchtlingen

Viele Flüchtlinge, die vom UNHCR als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention unter sein Mandat gestellt wurden, finden in ihren Erstzufluchtsländern kein dauerhaftes Bleiberecht und keinen Schutz. Es handelt sich dabei um Flüchtlinge, deren persönliche Sicherheit im Erstzufluchtsland nicht gewährleistet ist, um Flüchtlinge, für die dort keine dauerhafte Lösung gefunden werden kann, um Flüchtlinge, für die aufgrund mangelnder medizinischer Versorgung Lebensgefahr besteht, sowie um weibliche und minderjährige Flüchtlinge, die besonderen Gefahren ausgesetzt sind. Eine Weiterwanderung in die Bundesrepublik Deutschland ist ihnen aufgrund der geltenden Einreisebeschränkungen und mangels rechtlicher Grundlagen derzeit verwehrt. Dies gilt auch für Flüchtlinge, die Familienangehörige in der Bundesrepublik Deutschland haben.

8. Unterbringung

Die Bundesländer sind gesetzlich verpflichtet, Aufnahmeeinrichtungen zur Unterbringung von Asylsuchenden zu schaffen. Asylbegehrende sind in aller Regel verpflichtet, in diesen Einrichtungen zu wohnen. Ausnahmeregelungen, die z. B. das Wohnen bei in Deutschland lebenden Verwandten oder Freunden ermöglichen würden, sind nicht vorgesehen bzw. können aufgrund der Behördenpraxis nicht realisiert werden. Nicht zuletzt seit der Brandkatastrophe in Lübeck wird die Verpflichtung zum Wohnen in Gemeinschaftsunterkünften in der Öffentlichkeit kritisiert, und wird die Möglichkeit dezentraler Unterbringung gefordert.

9. Asylbewerberleistungsgesetz

Mit der Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes zum 1. November 1993 wurde erstmals eine Personengruppe pauschal aus der existentiellen Grundsicherung, wie sie das Bun-

dessozialhilfegesetz (BSHG) garantiert, herausgenommen. Über den Wortlaut des AsylbLG und die Intention des Gesetzgebers hinausgehend wurde in der Praxis versucht, die restriktiven Regelungen auch auf Asylbewerber, über deren Asylantrag zwölf Monate nach Antragstellung noch nicht entschieden wurde, und auf schutzbedürftige Personen auszudehnen, denen von deutschen Behörden eine Duldung erteilt wurde, weil ihrer Ausreise bzw. Abschiebung Gründe entgegenstehen, die sie nicht zu vertreten haben. Die deutliche Reduzierung der Leistungen und die weitgehende Durchsetzung des Sachleistungsprinzips haben die Lebenssituation der Betroffenen in vielerlei Hinsicht drastisch verschlechtert, insbesondere die medizinische Versorgung ist nicht mehr ausreichend gewährleistet. Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) fördert Ausgrenzung und Isolation; die betroffenen schutzsuchenden Personen werden zum reinen Objekt unzureichender staatlicher Versorgung. Die aufgewendeten Leistungen tragen zu einem erheblichen Teil zur Mehrung der Gewinne privater Anbieter statt zum Lebensunterhalt der Asylsuchenden bei; ihnen droht die allmähliche Verelendung.

10. Abschiebehaft

Die Abschiebehaft stellt einen unerträglichen Grundrechtseingriff dar und ist deshalb grundsätzlich abzulehnen. Ausreisepflichtige Personen in Haft zu nehmen, um ihre Identität festzustellen oder die Abschiebung vorzubereiten, ist mit der Unantastbarkeit der Menschenwürde und dem Grundrecht auf persönliche Freiheit unvereinbar. Abschiebehaft darf keinesfalls zur Erleichterung der Tätigkeit der Ausländerbehörden dienen. Derzeit wird Abschiebehaft zu häufig, zu schnell und zu lange beantragt und verhängt.

Die unterschiedliche Zuweisung bei der Überprüfung aufenthaltsrechtlicher Fragen an die Verwaltungsgerichte und Verhängung von Freiheitsentzug an die Zivilgerichte ist nicht nur ineffektiv, sondern führt wegen der begrenzten richterlichen Prüfungskompetenz im Freiheitsentziehungsverfahren zu einer unzulässigen Verkürzung des Rechtsschutzes und im Einzelfall zu einer Inhaftierung von Personen, deren Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist.

Der Vollzug der Abschiebehaft, sei es im Polizeigewahrsam oder in Amtshilfe durch die Justizverwaltungen, entbehrt einer verfassungsrechtlich gebotenen ausreichenden gesetzlichen Grundlage; die Vollzugsbedingungen sind häufig unzureichend und teilweise unmenschlich. In der Praxis sind Abschiebehäftlinge regelmäßig schlechter gestellt als Untersuchungs- oder Strafgefangene.

Das aktuelle gesetzgeberische Vorhaben des Bundesrates zur Anordnung bzw. Aufrechterhaltung von Abschiebehaft auch bei Asylantragstellung, wenn sich die betreffende Person bereits in Haft oder sonstigem öffentlichen Gewahrsam befindet (Drucksache 13/3331), ist abzulehnen. Es bedroht Asylsuchende, die ohne gültige Papiere ins Bundesgebiet einreisen, mit Sicherungshaft. Eine solche Regelung widerspricht aber

Artikel 31 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention. Hiernach sind die Staaten verpflichtet, in aller Regel keine Strafen gegen Asylsuchende wegen unrechtmäßiger Einreise zu verhängen. Zudem erschwert jede Form von Haft die ordnungsmäßige Vorbereitung und Durchführung des Asylverfahrens erheblich. Dies hat zur Folge, daß internationale Mindeststandards für Asylverfahren nicht eingehalten werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, eine gesetzliche Reform des geltenden Asyl- und Flüchtlingsrechts nach folgenden Grundsätzen einzuleiten:

A. Politisches Asyl

1. Der im Grundgesetz verankerte Schutz der Menschenwürde und das völkerrechtliche Refoulement-Verbot machen es erforderlich, daß allen, die sich auf politische Verfolgung berufen, Zugang zu einem Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gewährt wird.

   § 18 Abs. 2 bis 5 und § 19 Abs. 3 des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) sind ersatzlos zu streichen. Die einfachgesetzlichen Regelungen sind so zu ändern, daß alle Entscheidungen erstinstanzlich vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge als dafür allein kompetenter und zuständiger Behörde und nicht durch die Grenzbehörden getroffen werden.

   a) Die Bundesrepublik Deutschland darf ihre menschen- und völkerrechtliche Verantwortung gegenüber Asylsuchenden nicht auf Drittstaaten abwälzen.

      Die §§ 26 a und 31 Abs. 4 AsylVfG sind ersatzlos zu streichen. Die gesetzlichen Regelungen sind folgenden Grundsätzen anzupassen:

      Das Grundgesetz und völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verlangen, daß sich die Bundesrepublik Deutschland vor einer Zurückweisung oder Abschiebung in einen Drittstaat vergewissert, daß der Asylsuchende nicht durch Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland der Gefahr von Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt wird. Eine Verweisung des Asylsuchenden an einen Drittstaat setzt als unabdingbare Voraussetzung die Zustimmung des Drittstaats zur Rückübernahme und Aufnahme des Asylsuchenden voraus. Dies muß in einer völkerrechtlich verbindlichen Vereinbarung geregelt sein. Zudem ist die Zustimmung vor einer Rückführung ausdrücklich in jedem Einzelfall einzuholen. Das Refoulement-Verbot setzt darüber hinaus voraus, daß der Asylsuchende im Drittstaat ein Recht auf Zugang zum Asylverfahren erhält und das Asylbegehren nach völkerrechtlich anerkannten Mindestgarantien, wie sie vom Exekutivkomitee des UNHCR und vom Europarat beschlossen wurden, behandelt wird. Nur bei einem so geregelten Verfahrenszugang wird im Drittstaat hinreichender Verfolgungsschutz

gewährt und erfüllt der rückführende Staat seine völkerrechtliche Verpflichtung.

Asylsuchende müssen zumindest die Möglichkeit haben, in einem Verfahren vor dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge die Frage des möglichen Schutzes in einem Drittstaat im Einzelfall klären zu lassen. In einem solchen Verfahren muß auch Behauptungen des Asylsuchenden über den fehlenden Zugang zum Asylverfahren in dem Drittstaat und über ihm dort oder im Herkunftsstaat drohende Menschenrechtsverletzungen nachgegangen werden.

Der ausnahmslose Ausschluß einstweiligen gerichtlichen Rechtsschutzes durch § 34 a AsylVfG ist verfassungs- und völkerrechtswidrig; § 34 a AsylVfG ist ersatzlos zu streichen. Bis zur rechtskräftigen Klärung der Frage, ob ein Asylsuchender hinreichende Sicherheit in einem Drittstaat finden kann, ist dem Asylsuchenden ein vorläufiges Aufenthaltsrecht zu gewähren. Die Entscheidung des Bundesamtes über den Schutz vor Verfolgung in einem Drittstaat unterliegt der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle.

b) Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten müssen ausgesetzt werden.

Zwecks Einhaltung des Refoulement-Verbots und zur Vermeidung von Situationen, in denen Personen zwischen Staaten hin- und hergeschoben werden, darf die Rückführung von Asylantragstellern, bei denen im Einzelfall in einem Verfahren nach den oben genannten Grundsätzen festgestellt wurde, daß sie in einem Drittstaat Sicherheit vor Verfolgung gefunden haben oder finden können, nur aufgrund von zwischenstaatlichen Vereinbarungen über die Zuständigkeit für die Behandlung von Asylanträgen und über die notwendige Schutzgewährung erfolgen. Abkommen über die Rückführung von Personen, die aus einem anderen Staat ohne erforderliche Aufenthaltsgenehmigung in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sind (Rückübernahmeabkommen), sind dafür unzureichend und ungeeignet, da sie keine ausreichenden Bestimmungen zum Schutz von Asylbewerbern und Flüchtlingen enthalten und Kettenabschiebungen nicht ausschließen. Die Anwendung der von der Bundesrepublik Deutschland mit anderen Staaten abgeschlossenen Rückführungsabkommen auf Flüchtlinge und Asylsuchende ist daher auszusetzen.

c) Das Schengener Zusatzabkommen und die Dubliner Asylkonvention müssen den Zugang zum Asylverfahren im Vertragsgebiet gewährleisten.

Die Bestimmungen zur Behandlung eines Asylbegehrens nach dem Schengener Zusatzabkommen (insbesondere Artikel 29 Abs. 2) und der Dubliner Asylkonvention (Artikel 3) sind so auszulegen, daß eine inhaltliche Überprüfung des Asylantrags im jeweiligen Vertragsgebiet erfolgen muß.

d) Visumsbestimmungen und Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen dürfen die Zufluchtnahme Asylsuchender nicht verhindern.

Die Anwendung von Visumsbestimmungen, Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen und anderer auf die Verhinderung der Einreise gerichteter Maßnahmen auf Asylsuchende steht im Widerspruch zu internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Flüchtlingen. Derartige Maßnahmen beeinträchtigen in erheblichem Maße die Möglichkeit von Personen, denen Verfolgung droht, Sicherheit und Asyl in anderen Staaten finden zu können. Asylsuchenden muß daher grundsätzlich die Einreise zum Zweck der Asylantragstellung ohne Visum ermöglicht werden. Abzulehnen ist auch, daß Beförderungsunternehmen dazu gedrängt werden, Reisedokumente zu überprüfen und damit hoheitliche Aufgaben des Staates wahrnehmen zu müssen.

Die Bestimmungen über Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen sind so zu ändern, daß sie nicht im Widerspruch mit internationalen Bestimmungen zum Schutze der Menschenrechte oder Flüchtlinge, insbesondere zu Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den Artikeln 31 und 33 der Genfer Flüchtlingskonvention stehen. Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen sollen daher immer dann nicht ausgesprochen werden, wenn eine beförderte Person ein Schutzbegehren in der Bundesrepublik Deutschland stellt.

e) Minderjährige dürfen nicht zurückgeschoben werden.

Damit minderjährige, unbegleitete Flüchtlinge Gelegenheit zu einem ihrer Situation angemessenen Verfahren erhalten, dürfen Kinder und Jugendliche nicht zurückgeschoben werden. § 68 Abs. 2 AuslG ist ersatzlos zu streichen.

Ob ein Kind bzw. ein Jugendlicher ein Schutzersuchen im Sinne des Asylverfahrensgesetzes stellt oder nicht, muß durch entsprechende Clearingstellen untersucht werden. Beamte des Bundesgrenzschutzes sind mit diesen zusätzlichen Aufgaben, die eine pädagogische und kinderpsychologische Ausbildung voraussetzen, überfordert. Durch die Einrichtung von Clearingstellen zur Inobhutnahme von unbegleiteten ausländischen Kindern und Jugendlichen und zur Klärung ihres Schutzbegehrens kann die Bundesrepublik Deutschland auch den Vorgaben der VN-Kinderrechtskonvention Rechnung tragen.

2. Das Asylverfahren muß darauf ausgerichtet sein, Verfolgung und Schutzbedürftigkeit von Asylsuchenden zu erkennen.

Bei der rechtlichen und tatsächlichen Gestaltung des Asylverfahrens muß das allergrößte Gewicht auf sorgfältige und erschöpfende, am Grundrecht auf Asyl und am Menschenrechtsschutz orientierte Aufklärung gelegt werden. Es muß zudem der oftmals schwierigen Situation der Antragsteller aus-

reichend Rechnung tragen; so sind traumatische Verfolgungs- und Fluchterfahrungen ebenso wie die häufig anzutreffende Furcht, sich Behörden und Amtsträgern – auch anderer Staaten – vollständig zu offenbaren, Unkenntnis über den genauen Ablauf des Verfahrens und üblicherweise Beweisschwierigkeiten zu berücksichtigen.

a) Asylverfahren dürfen nicht nach verfolgungs- und fluchtfremden Kriterien verkürzt oder beschleunigt werden; das Konzept der „sicheren Herkunftsländer" genügt diesem Grundsatz nicht.

   § 29 a ist ersatzlos zu streichen. Ein Sonderverfahren, das die Rechtsfolgen an andere Kriterien als das individuelle Verfolgungsschicksal der Antragsteller anknüpft, ist weder notwendig noch sinnvoll und zudem rechtsstaatlich bedenklich. Dies trifft auf das Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten" zu, das entscheidend auf das Herkunftsland des Antragstellers und nicht auf das persönliche Verfolgungsschicksal abstellt.

b) Das Flughafenverfahren kann keinen Bestand haben.

   § 18 a AsylVfG ist ersatzlos zu streichen. Als Verfahren, welches das Paßerfordernis gerade für Asylsuchende sowie ihr Herkunftsland in den Vordergrund stellt, verkürzt die Flughafenregelung das Asylverfahren nach verfolgungs- und fluchtfremden Kriterien in unzulässiger Weise.

c) An die praktische Ausgestaltung des Verfahrens sind folgende Mindestanforderungen zu stellen:

   – Zwischen der Asylantragstellung und der Anhörung vor dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge muß ein angemessener Zeitraum von mindestens einer Woche zur Vorbereitung liegen. Vor der Anhörung ist die Möglichkeit zu einer schriftlichen Antragsbegründung zu gewährleisten.

   – Antragsteller müssen bei der Antragstellung über den Ablauf des Verfahrens sowie ihre Rechte und Pflichten in einer ihnen geläufigen Sprache schriftlich wie mündlich unterrichtet werden. Dabei sollte insbesondere auf die Notwendigkeit eines umfassenden und substantiierten Vortrags bei der Anhörung hingewiesen werden.

   – Allen Antragstellern ist vor der Anhörung die Möglichkeit zu einer kostenlosen Rechtsberatung sowie Hilfestellung bei der Abfassung schriftlicher Erklärungen einzuräumen.

   – Ein Beistand muß auf Wunsch des Antragstellers bei der Anhörung zugelassen werden. Hierauf ist der Antragsteller hinzuweisen.

   – Bei der Auswahl von Dolmetschern für die Anhörung ist besonders auf deren Eignung, Unvoreingenommenheit und Unparteilichkeit zu achten. Sie sind dazu anzuhalten, vollständig und richtig zu übersetzen.

- Die Anhörung muß auf die Aufklärung aller relevanten Umstände zielen, auch solcher, die für eine Verfolgung und Schutzbedürftigkeit des Antragstellers sprechen. Ein solches Vorgehen schließt eine kritische Überprüfung der Glaubwürdigkeit des Antragstellers nicht aus, macht die Entscheidung im Gegenteil sogar weniger angreifbar, beschleunigt trotz größerer Fairness das Verfahren und überläßt die Sachverhaltsaufklärung und Beweiserhebung nicht mehr weitgehend den Gerichten.

- Das Anhörungsprotokoll muß die wesentlichen Angaben des Antragstellers enthalten. Antragsteller sind gesondert darauf hinzuweisen, daß sie nicht verpflichtet sind, unvollständige oder unrichtige Protokolle zu unterschreiben.

- Entscheider müssen zur vollständigen und unparteiischen Sachverhaltserforschung von Amts wegen angehalten werden. Dies gilt insbesondere auch bei Feststellungen über Abschiebehindernisse gemäß § 53 AuslG. Zur vollständigen Aufklärung des Sachverhalts gehört ggf. auch eine weitere Beweiserhebung (§ 24 Abs. 1 AsylVfG).

- Die gesamte Bandbreite der Erkenntnismittel muß Grundlage der Entscheidungsfindung sein. Entscheidungen dürfen nicht ausschließlich und einseitig auf die Lageberichte und Auskünfte des Auswärtigen Amtes gestützt werden. Vielmehr sind auch Berichte und Stellungnahmen anderer sachverständiger Stellen, insbesondere auch die Erkenntnisse unabhängiger Menschenrechtsorganisationen sowie einschlägige Berichte der Vereinten Nationen zu berücksichtigen.

Die besondere Situation von Frauen ist zu berücksichtigen:

Sofern Frauen nicht sofort und nicht vollständig über erlittene sexuelle Verfolgung berichten, darf derartiges Vorbringen im weiteren Verfahren nicht als gesteigert gewertet oder verspätet zurückgewiesen werden. Frauen müssen das Recht erhalten, von weiblichen Anhörern im Beisein von weiblichen Dolmetschern und auf Wunsch getrennt vom Ehemann angehört zu werden. Entsprechenden Beschlüssen des Deutschen Bundestages muß endlich Rechnung getragen werden. Im Rahmen der Aus- und Fortbildung beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge soll speziell über geschlechtsspezifische Probleme informiert werden, insbesondere über geschlechtsspezifische Verfolgungsformen, über gesellschaftliche Folgen sexueller Gewalt und über die Haltung der Behörden des jeweiligen Herkunftslandes gegenüber Frauen, die speziell für sie geltende Regeln übertreten. Pläne für entsprechende Trainingsprogramme beim Bundesamt dürfen nicht länger auf Eis gelegt werden.

Für Minderjährige unter 18 Jahren muß ein Clearingverfahren eingerichtet werden:

Für alle unbegleiteten ausländischen Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren sind besondere Stellen einzurichten, die eine erste Klärung der persönlichen, rechtlichen und wirtschaftlichen Situation der Kinder herbeiführen und eine angemessene Unterbringung sicherstellen (sog. Clearingstellen). Dies muß nicht nur für Kinder gelten, die auf dem Luftwege einreisen, sondern auch für Kinder, die bisher wegen eines vermeintlich fehlenden Schutzersuchens direkt zurückgeschoben werden. Den Kindern und Jugendlichen ist zunächst eine Aufenthaltsbefugnis zu erteilen. Wenn nach Klärung der Situation deutlich wird, daß die Minderjährigen aus ihrem Heimatland geflohen sind, um in Deutschland um Asyl nachzusuchen, ist entsprechend ein Asylantrag zu stellen. Anderenfalls ist nach Abklärung der Situation im Heimatland und nachdem sichergestellt ist, daß die Minderjährigen dort wiederaufgenommen und betreut werden, für eine angemessene Rückführung zu sorgen.

Es ist sicherzustellen, daß der Abbau von Stellen beim Bundesamt nicht dazu führen darf, daß die Qualität der Entscheidungen unter dem Abbau leidet.

d) Effektiven gerichtlichen Rechtsschutz ermöglichen.

Jede Entscheidung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge muß einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein. Bis zu einer letztinstanzlichen Entscheidung des Gerichts in der Hauptsache ist Antragstellern ein vorläufiges Bleiberecht zu gewähren. Im Hinblick auf verfassungsrechtliche Erfordernisse eines effektiven Rechtsschutzes müssen zumindest folgende Grundbedingungen erfüllt sein:

- Sämtliche über das Verwaltungszustellungsgesetz hinausgehende Sonderregelungen bei den Zustellungvorschriften sind zu streichen. Insbesondere gilt dies für die Zustellungsfiktion des § 10 Abs. 4 Satz 4 AsylVfG.
- Die Beiordnung eines Rechtsanwalts für das gerichtliche Verfahren ist gesetzlich vorzusehen.
- Die Rechtsmittelfristen und Klagebegründungsfristen müssen den sonst im Verwaltungsrecht üblichen angeglichen werden. Bestimmungen, die es dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge ermöglichen, durch die Qualifizierung der Ablehnungsentscheidung als „unbeachtlich" oder „offensichtlich unbegründet" die Dauer der Klagefrist zu bestimmen, sind zu ändern.
- Die in § 36 Abs. 3 Satz 5 bis 7 AsylVfG normierten besonderen Bearbeitungs- und Entscheidungsfristen für das Verwaltungsgericht sind als verfassungsrechtlich unzulässiger Eingriff in die Eigenverantwortlichkeit des

Richters anzusehen; sie sind ersatzlos zu streichen. Gleiches gilt für die Vorschriften über die Präklusion und die eingeschränkte Amtsermittlung in § 36 Abs. 4 AsylVfG. Vollzugsmaßnahmen dürfen erst nach vollständiger Abfassung und Bekanntgabe einer negativen Entscheidung des Gerichts ergriffen werden; § 36 Abs. 3 Satz 9 AsylVfG ist ersatzlos zu streichen.

- Insbesondere in den Fällen der Rücknahmefiktion (§ 33 AsylVfG) muß gesetzlich sichergestellt werden, daß eine Abschiebung vor einer gerichtlichen Entscheidung nicht durchgeführt werden darf.
- Die Ausreisefrist muß angemessen sein und in jedem Fall mindestens einen Monat betragen; sie darf nicht mit der Rechtsmittelfrist zusammenfallen und erst nach der Entscheidung des Verwaltungsgerichts einsetzen.
- Durch gesetzliche Klarstellung wird darauf hingewirkt, daß der Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten sich an Asylverfahren nicht nur zu Lasten der Antragsteller beteiligen soll. Es ist ferner gesetzlich klarzustellen, daß dem Bundesbeauftragten bei Verfahren über das Vorliegen von Abschiebehindernissen oder Widerrufsverfahren, entgegen der bestehenden Praxis, eine Beteiligungsbefugnis nicht zusteht, da diese auf den Bereich weisungsungebundener Entscheidungen des Bundesamtes beschränkt ist.
- In Umsetzung der Bestimmung des § 43 b AsylVfG (Paßbeschaffung zum frühestmöglichen Zeitpunkt) kommt es häufig schon unmittelbar nach der Stellung eines Asylantrages zur Kontaktaufnahme der deutschen Behörden mit den Behörden des Herkunftsstaates. Unabhängig davon, daß dies im Einzelfall eine Gefährdung des Antragstellers oder seiner im Herkunftsstaat verbliebenen Angehörigen bedeuten kann, stellt dieses Vorgehen einen Verstoß gegen internationales Flüchtlingsrecht dar. Denn bis zur rechtskräftigen Feststellung, daß Asylsuchende keine Flüchtlinge sind, gelten für sie die Vorwirkungen des Flüchtlingsschutzes. § 43 b AsylVfG ist dahin gehend zu ändern, daß erst nach rechtskräftigem Abschluß des Asylverfahrens mit den Behörden des Herkunftsstaates Kontakt zwecks Paßausstellung aufgenommen werden darf.

B. Schutz von Flüchtlingen

1. Auch Flucht vor nichtstaatlicher Verfolgung muß zur Flüchtlingsanerkennung führen.

   Die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland gebieten es, die zentrale Bestimmung des Artikels 33 I GFK i. V. mit der Flüchtlingsdefinition nach Artikel 1 GFK vollständig und vorbehaltslos in innerstaatliches Recht umzusetzen. Dabei ist der Auffassung des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) über

die Anwendung und Reichweite der Bestimmungen der Konvention gemäß Artikel 35 GFK ausreichend Rechnung zu tragen. Nach Ansicht des UNHCR ist für die Frage der Flüchtlingseigenschaft entscheidend nicht auf die Natur des Verfolgers abzustellen, sondern auf das Fehlen eines effektiven Schutzes vor Verfolgung. § 51 Abs. 1 AuslG ist daher klarstellend dahin zu ergänzen, daß als Flüchtlinge im Sinne dieser Bestimmung auch Personen anzusehen sind, denen wegen ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Überzeugung Verfolgung durch nichtstaatliche Gruppen droht.

Absprachen und Verträge mit anderen Staaten dürfen nicht dazu führen, daß das System des internationalen Flüchtlingsschutzes unterlaufen wird. Insbesondere darf die Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention im Rahmen der Harmonisierung des Asylrechts in der Europäischen Union nicht hinter die im Handbuch des UNHCR dargelegten Schutzstandards und Beschlüsse des Exekutivkomitees des UNHCR zurückfallen.

2. Flucht aus Kriegen und Bürgerkriegen darf nicht zur Generalausschlußklausel aus dem Flüchtlingsschutz werden.

   § 30 Abs. 2, dritte Alternative AsylVfG ist ersatzlos zu streichen. In § 51 Abs. 1 AuslG ist klarzustellen, daß Personen, die aus Gründen, die in der Flüchtlingskonvention aufgeführt sind, fliehen oder sich außerhalb ihres Herkunftslandes aufhalten, auch dann Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sind, wenn die Fluchtgründe im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten entstanden sind.

3. Die Umsetzung des gesetzlichen Status für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge ist dringend geboten.

   Die Umsetzung des in § 32 a AuslG vorgesehenen speziellen Status für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge ist dringend geboten. Die Bundesregierung hat daher unverzüglich eine Vereinbarung über eine Kostenverteilung von je 50 % zwischen Bund und Ländern herbeizuführen, die immer dann gelten soll, wenn eine Vereinbarung nach § 32 a AuslG getroffen wird. Derartige Vereinbarungen sind für Flüchtlinge aus den Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten des ehemaligen Jugoslawiens besonders dringlich, dürfen aber nicht auf diesen Personenkreis beschränkt bleiben, sondern müssen auf weitere Gruppen in vergleichbaren Situationen ausgedehnt werden.

4. In ungeklärten Krisenlagen und bei drohenden Menschenrechtsverletzungen ist umfassender Abschiebeschutz zu gewähren.

   In ungeklärten Krisenlagen, in denen in den Herkunftsländern von Flüchtlingen elementare Menschenrechte zur Disposition gestellt sind, insbesondere gefoltert wird, ist umfassender Abschiebeschutz zu gewähren. Abschiebungen dürfen nur erfolgen, wenn ausgeschlossen ist, daß Leben, Leib oder Freiheit der Betroffenen gefährdet werden können. Es muß in jedem Einzelfall sichergestellt werden, daß vor aufenthaltsbeenden-

den Maßnahmen, sei es aufgrund einer Entscheidung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge oder auf Initiative der Ausländerbehörden, von Amts wegen sorgfältig und umfassend geprüft wird, ob der jeweiligen Maßnahme ein menschenrechtlich begründetes Abschiebehindernis entgegensteht.

Abschiebestopp-Regelungen dienen dem Schutz vor Menschenrechtsverletzungen und dürfen nicht am Veto der Innenminister einzelner Länder oder des Bundes scheitern. Die Bundesregierung wird einer Ergänzung des § 54 AuslG dahin gehend zustimmen, daß die Anordnung eines Abschiebestopps für länger als sechs Monate im Einvernehmen der Mehrheit der Bundesländer erfolgen kann.

5. „Sicherheitsgarantien" von potentiellen Verfolgerstaaten dürfen nicht den individuellen Schutz von Flüchtlingen unterlaufen.

   „Sicherheitsgarantien" und entsprechende Zusicherungen durch die politisch Verantwortlichen der Herkunftsländer sind als Grundlage einer Gefahrenprognose abzulehnen. Überdies gefährden sie unter Umständen im Land verbliebene Familienangehörige. Vereinbarungen zwischen Staaten, insbesondere zwischen dem Land, an das ein Asylbegehren gerichtet wurde, und einem potentiellen Verfolgerland, dürfen nicht höher gewichtet werden als der Schutzanspruch der einzelnen Flüchtlinge.

6. Geschlechtsspezifische Verfolgung und Verfolgung aufgrund der sexuellen Orientierung sind als Asylgrund anzuerkennen.

   Geschlechtsspezifische Verfolgung muß ebenso wie die Verfolgung aufgrund der sexuellen Orientierung zur Anerkennung als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention führen. Dabei sind die Empfehlungen des Exekutivkomitees des UNHCR sowie die Praxis in anderen Staaten, insbesondere Kanadas, zu berücksichtigen, die die Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung als Grund für die Erteilung des Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention vorsehen. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge muß endlich in diesem Sinne über die Anträge asylsuchender Frauen aus Bosnien-Herzegowina entscheiden.

7. Kriegsdienstverweigerer und Deserteure müssen dauerhaften Flüchtlingsschutz erhalten.

   Kriegsdienstverweigerung, Wehrdienstentziehung und Desertion können Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention hervorrufen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Kriegsdienstverweigerer und Deserteure für ihre Weigerung, sich an militärischen Aktionen zu beteiligen, die von der internationalen Staatengemeinschaft verurteilt werden oder durch schwere und systematische Verletzungen des Kriegsvölkerrechts geprägt sind, einem Bestrafungsrisiko ausgesetzt sind. Es sind geeignete Schritte einzuleiten, damit Asylsuchende, denen wegen ihrer auf ernsthaften Gewissensgründen beruhenden Kriegs- oder Wehrdienstverweigerung im Falle

der Rückkehr in ihren Herkunftsstaat dort Bestrafung und/oder Zwangsrekrutierung droht, asylrechtlichen Schutz oder dauerhaften Flüchtlingsschutz erhalten. Ergänzend sind die Bestimmungen über den Abschiebungsschutz (§ 53 AuslG) auf diesen Personenkreis auszudehnen.

C. Lebens- und Aufnahmebedingungen von Asylsuchenden und Flüchtlingen

1. Konventionsflüchtlinge müssen Asylberechtigten gleichgestellt werden.

   Als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sind Personen, bei denen das Vorliegen der Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG festgestellt wurde, wie Asylberechtigte zu behandeln. Ihnen darf deshalb auch nicht die Abschiebung angedroht werden; die §§ 50 und 51 Abs. 4 AuslG sind entsprechend zu ändern. Zudem müssen sie in rechtlicher und sozialer Hinsicht Asylberechtigten gleichgestellt werden; ihnen ist daher auch das sog. Familienasyl und die Möglichkeit der Familienzusammenführung einzuräumen. Im Bereich der arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen werden die rechtlichen Bestimmungen den für Asylberechtigte geltenden Grundsätzen angepaßt.

2. Einbürgerung für Flüchtlinge ist zu erleichtern.

   Die Einbürgerung von Asylberechtigten und Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ist zu erleichtern. Insbesondere ist der Zeitraum des erforderlichen rechtmäßigen Aufenthalts zu verkürzen und den Anforderungen in anderen europäischen Staaten anzupassen. Von dem Erfordernis der formellen Aufgabe der Staatsangehörigkeit des Herkunftsstaates ist abzusehen.

3. Asylunabhängiges Bleiberecht („Altfallregelung") ist zu ermöglichen.

   Asylbewerber, die seit Jahren auf eine Entscheidung der Behörden und Gerichte warten, sollen ein asylunabhängiges Bleiberecht erhalten; ähnliches gilt für Personen, die sich wegen tatsächlicher oder rechtlicher Abschiebehindernisse seit längerer Zeit in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten. Ihnen wird nach fünf Jahren – und sofern sie mindestens ein minderjähriges Kind haben, nach drei Jahren – eine Aufenthaltsbefugnis erteilt, wenn sie sich aufgrund einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung im Bundesgebiet aufhalten (Drucksache 13/2550 [neu]).

4. Minderjährige Flüchtlinge brauchen besondere Hilfestellungen.

   Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge brauchen besonderen Schutz und Hilfestellungen. Die völkerrechtlichen Verpflichtungen auf Gewährung von angemessenem Schutz und humanitärer Hilfe müssen bedingungslos eingehalten werden.

   Die im Ausländer- und Asylrecht vorgezogene Volljährigkeitsgrenze, wonach Kinder bereits mit 16 Jahren wie Erwachsene

behandelt werden, ist aufzuheben. § 68 Abs. 1 AuslG und § 12 AsylVfG sind ersatzlos zu streichen.

Sofern eine Rückkehr Minderjähriger in das Herkunftsland nicht möglich ist, da nicht sichergestellt ist, daß dort der Aufenthalt gefahrlos und eine ausreichende Betreuung gewährleistet ist, ist den Betroffenen ein humanitäres Bleiberecht einzuräumen. Ferner ist eine Altfallregelung speziell für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge zu veranlassen. Kindern und Jugendlichen, die sich in schulischer oder beruflicher Ausbildung befinden, ist ein Aufenthaltsrecht bis zum Ende ihrer Ausbildung zu gewähren.

5. Zum Schutz der Privatsphäre weiblicher Flüchtlinge sind spezifische Vorkehrungen zu treffen.

   Vor allem für alleinstehende weibliche Flüchtlinge sind gesonderte Unterbringungsmöglichkeiten zu schaffen, denn nur so kann die Intimsphäre weiblicher Flüchtlinge ausreichend geschützt und sexueller Gewalt an Frauen und Mädchen in Flüchtlingsunterkünften begegnet werden. In jedem Falle müssen Sanitärräume getrennt für Frauen und Männer zur Verfügung stehen und abschließbar sein.

6. Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge brauchen Rechtssicherheit und Perspektiven zur Lebensplanung.

   Die Bundesrepublik Deutschland muß ihrer Verantwortung gegenüber schutzsuchenden Menschen, die aus Kriegen und Bürgerkriegen fliehen mußten, auch hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung der Lebens- und Aufnahmebedingungen gerecht werden. Schutzsuchende aus Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten sollen einen gesicherten Aufenthaltsstatus in Deutschland erhalten; ihnen ist daher eine Aufenthaltsbefugnis zu erteilen. In Anbetracht der besonders schützenswerten Einheit der Familie muß ihnen ein Zusammenleben mit engen Familienangehörigen in Deutschland ermöglicht werden. Ihnen soll die Möglichkeit eingeräumt werden, ihren Lebensunterhalt durch die Ausübung einer Erwerbstätigkeit selbst zu finanzieren; Jugendlichen ist der Zugang zur beruflichen Aus- und Fortbildung zu eröffnen. Ferner müssen angemessene psychosoziale Beratungs- und Betreuungsangebote geschaffen werden.

7. Weiterwanderungskontingent für UNHCR-Mandatsflüchtlinge sind einzurichten.

   Für Flüchtlinge, die vom UNHCR als schutzbedürftig anerkannt sind, die aber in ihrem Erstzufluchtsland kein dauerhaftes Aufenthaltsrecht bzw. keinen Schutz genießen, ist ein Aufnahmekontingent von mindestens 1 000 Plätzen jährlich einzurichten. Die so übernommenen Flüchtlinge sind aufenthalts- und sozialrechtlich Asylberechtigten gleichzustellen. Die Aufnahme erfolgt in Absprache mit dem UNHCR. Ein Asylverfahren findet nicht statt.

8. Verpflichtung zum Wohnen in Aufnahmeeinrichtungen ist aufzuheben.

Die gesetzliche Verpflichtung von Asylbegehrenden, in Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen, ist aufzuheben. Im übrigen müssen die Kommunen in die Lage versetzt werden, Asylsuchende human und dezentral unterzubringen.

9. Keine sozialhilferechtliche Sonderbehandlung von Asylbewerbern.

   Das Asylbewerberleistungsgesetz, das auf eine Stigmatisierung und Ausgrenzung der Betroffenen abzielt, ist insgesamt aufzuheben und die damit verbundene Herauslösung dieser Personengruppe aus den Regelungen des BSHG und des Sozialgesetzbuches rückgängig zu machen. Statt dessen sind die gesetzlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, den Personen, die in der Bundesrepublik Deutschland Schutz vor Verfolgung suchen, ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Dies bedeutet insbesondere eine Abkehr von der mit entwürdigenden und entmündigenden Folgen verbundenen Sachleistungsversorgung, die teurer als Bargeldzahlung und nicht bedarfsdeckend ist. Zudem muß die vollständige medizinische Versorgung der Asylsuchenden entsprechend dem Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenkassen gewährleistet werden. Eine Ausweitung der restriktiven Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes wird entschieden abgelehnt. Damit würde insbesondere denjenigen Asylbewerbern für längere Zeit das Existenzminimum nach dem BSHG verweigert, die ihr Asylverfahren mit Aussicht auf Erfolg betreiben und daher häufig besonders lange auf eine Entscheidung warten müssen. Zudem wären vor allem Schutzbedürftige betroffen, denen von deutschen Behörden wegen erheblicher humanitärer Erwägungen (drohende Todesstrafe, Folter, Krieg/Bürgerkrieg, Gefahr für Leib, Leben und Freiheit, schwere Krankheit) eine Duldung erteilt wurde.

10. Abschiebehaft ist abschaffen.

    Die Inhaftierung lediglich zur Sicherung vorgesehener Abschiebungen ist grundsätzlich abzulehnen. Die gegenwärtige Praxis der Abschiebehaft bei reinem Verwaltungsunrecht, wie es die Verweigerung der Ausreise durch den Flüchtling darstellt, gesetzlich anzudrohen, ist grundrechtswidrig und unverhältnismäßig. Die Verhängung von Abschiebehaft ist daher abzulehnen.

Bonn, den 17. April 1996

Amke Dietert-Scheuer
Christa Nickels
Cem Özdemir
Volker Beck (Köln)
Rezzo Schlauch
Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333